

Koloniale Einflüsse auf die Gründung der Genfer Flüchtlingskonvention

Ulrike Krause

2021-03-30T14:00:56

*Ob international oder national, Recht existiert nicht einfach, sondern wird stets von politischen Akteur*innen geschaffen. Die Beteiligten haben also die Macht, Standards zu setzen. Genau diese Politisierung des internationalen Flüchtlingsrechts ist zentral im Beitrag. Ich hinterfrage, welche Staaten die Genfer Flüchtlingskonvention wie diskutierten und wie koloniale Strukturen die Debatten prägten.*

Ein [beträchtlicher Korpus an Forschungsliteratur ist zugänglich zum internationalen Flüchtlingsrecht und der Genfer Flüchtlingskonvention im Besonderen](#). Viele Studien verweisen darauf, dass die Erfahrungen unzureichender Aufnahme und Schutzmaßnahmen von Flüchtlingen in und aus Europa im Zweiten Weltkrieg sowie das wachsende Engagement der internationalen Gemeinschaft nach dem Krieg zur Schaffung der Konvention beigetragen haben. Der Zeitpunkt der Gründung der Konvention verdeutlichen diese Zusammenhänge: Die internationale Gemeinschaft – vertreten in den damals neu gegründeten Vereinten Nationen – erarbeitete die Konvention kurz nach dem Krieg und Staaten verabschiedeten sie 1951 auf einer Konferenz.

Doch welche Rollen spielten koloniale Strukturen? Anhand der Forschungsdebatten entsteht der Eindruck, dass Kolonialismus, (de)kolonisierte Staaten und dortige Flüchtlinge keinen Einfluss auf die Entstehung der Konvention hatten – stattdessen scheinen die Ereignisse in Europa entscheidend gewesen zu sein. Letztere waren zweifellos prägend, aber ein alleiniger oder primärer Fokus auf Europa spiegelt eine Ausrichtung auf westliche Geschichte, nicht globale Geschichte und erst recht nicht koloniale Geschichte. In diesem Beitrag knüpfe ich an einem [kürzlich veröffentlichten Artikel](#) an und betrachte die Debatten der Staaten zur Schaffung der Flüchtlingskonvention sowie die kolonialen Einflüsse dabei.

Ein Sitz am Tisch macht den Unterschied

Bereits in ihrer [8. Resolution](#) im Februar 1946 ging die UN-Generalversammlung auf Flüchtlinge ein und forderte Handlungen. Dies ebnete den Weg für weitere Diskussionen auch über die Konvention.

Wie sah der Weg aus? Nachdem der Generalsekretär 1949 eine [Studie](#) über nationale Gesetzgebungen und internationale Abkommen vorlegte, befassten sich Mitgliedsstaaten 1950 in mehreren UN-Foren mit dem Konventionsentwurf. Dazu gehört zunächst das Ad-hoc-Komitee, das eigens für die Diskussion und Konzeption der Konvention eingesetzt wurde. Das Komitee erstattete Bericht an den Wirtschafts-

und Sozialrat (ECOSOC) und der wiederum an die Generalversammlung. Schließlich fanden Beratungen auf der Konferenz der Bevollmächtigten im Juli 1951 statt.

Die verschiedenen Foren deuten den intensiven Prozess in kurzer Zeit an. Die Foren könnten zudem als Zeichen dafür gesehen werden, dass alle Mitgliedsstaaten gleichermaßen im Prozess involviert waren. Das war aber nicht der Fall – manche Staaten waren einflussreicher als andere. Dies zeigt sich bereits an der Zusammensetzung der Foren: Nur die Generalversammlung umfasste alle Mitgliedsstaaten ([60 im Jahr 1950](#)), wohingegen das [Ad-hoc-Komitee](#) 13 und [ECOSOC](#) 18 Mitglieder hatte und 26 Staaten an der [Konferenz](#) teilnahmen, von denen 20 UN-Mitglieder waren und 2 weitere als Beobachter kamen. Wichtig ist, dass 8 Staaten in all diesen UN-Foren involviert waren (Belgien, Brasilien, Kanada, Dänemark, Frankreich, Vereinigtes Königreich von Großbritannien, USA, Venezuela (Beobachter im ECOSOC)). Durch pure Präsenz hatten sie mehr Möglichkeiten, den Prozess zu beeinflussen als andere.

Ich stimme [White](#) zu, dass es wichtig ist zu untersuchen, warum Staaten, vor allem jene außerhalb Europas, an der Gründungskonferenz teilgenommen haben. Darüber hinaus halte ich es für entscheidend zu untersuchen, wer am gesamten Prozess *nicht* teilgenommen hat und warum. Bezüglich der UN-Debatten ist die Frage leicht zu beantworten: Nicht-Mitgliedstaaten der UN konnten nicht teilhaben und das gilt insbesondere für diejenigen, die nicht einmal Mitglied werden konnten: Kolonisierte. Alle kolonialen und imperialen Mächte waren jedoch Mitglieder.

Mit Blick auf die Konferenz gestaltet sich die Beantwortung der Frage schwieriger, da die [Generalversammlung beschlossen hatte](#), „alle Staaten, sowohl Mitglieder als auch Nicht-Mitglieder“ einzuladen. Doch was bedeutete „alle Staaten“ im Jahr 1950? Es galt für souveräne Staaten, und die Liste der (nicht) eingeladenen und (nicht) teilnehmenden Staaten ist aufschlussreich. Abgesehen von Kambodscha und Laos, die noch unter Fremdherrschaft standen, aber Prozesse zur Unabhängigkeit begonnen hatten, wurde kein weiterer noch kolonisierter Staat zur Konferenz eingeladen. Sie wurden also strukturell ausgeschlossen und lediglich von Kolonisatoren vertreten – ein Punkt, den der [Delegierte Pakistans](#) in früheren [Debatten zur Menschenrechtserklärung](#) stark kritisierte. Er schlug vor, Vertreter*innen „wenn auch nur in beratender Funktion“ teilnehmen zu lassen. Dies geschah aber nicht. Die Liste der Konferenzteilnehmenden zeigt nicht nur eine geringe Zahl von Staaten, sondern auch [diverse koloniale Verflechtungen unter ihnen](#): fünf waren ehemalige und 7 aktuelle Kolonialmächte, zehn dekolonisierte Staaten von denen drei weitreichende Macht erlangt hatten, und vier waren ohne direkte koloniale Vergangenheit.

Warum kürzlich dekolonisierte Staaten wie Indien und Pakistan, die deutliche Standpunkte in UN-Debatten geäußert hatten, der Konferenz nicht bewohnten, ist schwer abschließend zu sagen. Pakistan reichte [vor der Konferenz einen Kommentar](#) ein, was auf anfängliches Interesse schließen lässt. Diverse Äußerungen in Debatten deuten indes darauf hin, dass beide Delegationen den Fokus auf Europa äußerst kritisch sahen, was zu Frustration, „[Desillusionierung](#)“ und zunehmender Distanzierung von Debatten führte.

Folglich belegen bereits die globalen Zusammenhänge und die grundsätzlichen Möglichkeiten, einen Sitz am Tisch zu haben, die Bedeutung kolonialer Strukturen. Während einige Staaten ihre Positionen und Interessen vertreten konnten, manche sogar in diversen Foren, waren ‚Andere‘ ausgeschlossen. Das bedeutet allerdings nicht, dass ‚die Anderen‘ weniger oder gar irrelevant im Prozess waren. Vielmehr verdeutlicht es ihre strukturelle Marginalisierung und Stummschaltung.

Fokussierung auf einige (nicht ‚andere‘) Flüchtlinge bei der Schaffung der Flüchtlingskonvention

Marginalisierungen waren auch in Debatten zwischen Staaten darüber erkennbar, für wen die Konvention gelten sollte: die Flüchtlinge. Die Diskussionen über die Flüchtlingsdefinition waren angespannt und bezogen sich wiederkehrend auf Flüchtlinge in und aus Europa, aber auch auf jene weltweit. Dies ist wichtig zu berücksichtigen, da es beweist, dass die europäische Ausrichtung der Konvention nicht von allen mitwirkenden Staaten geteilt oder befürwortet wurde, sondern höchst umstritten war und sogar von vielen deutlich abgelehnt wurde.

Wie kam dies zum Ausdruck? Nachdem das Ad-hoc-Komitee [den ersten Bericht im Februar 1950](#) mit einer stark auf Europa konzentrierten Flüchtlingsdefinition vorgelegt hatte, setzte sich ECOSOC damit auseinander. Einige [ECOSOC-Mitglieder](#) wie Chile, Mexiko und Pakistan argumentierten gegen den Fokus, während andere wie die USA und Frankreich ihn unterstützten. Der [Delegierte Pakistans](#) betonte später, dass er „die Definition nicht akzeptieren konnte“, da sie „nur europäische Flüchtlinge umfasste und Flüchtlinge aus anderen Teilen der Welt völlig ignorierte.“ [ECOSOC beschloss](#) schließlich, das Ad-hoc-Komitee erneut einzuberufen, um die Flüchtlingsdefinition zu überarbeiten. Aufgrund der begrenzten Zeit sollte es direkt an die Generalversammlung Bericht erstatten.

Trotz Überarbeitungen hielt das Ad-hoc-Komitee auch im [zweiten Bericht vom August 1950](#) an der europäischen Ausrichtung der Definition fest. Dies löste kontroverse Debatten in der Generalversammlung aus. Während sich die ehemalige Sowjetunion und ihre Verbündeten weiterhin gegen die Konvention aussprachen, unterstützen [Frankreich, die USA, Venezuela](#) und andere auch hier den Fokus auf Flüchtlinge in und aus Europa. Der Delegierte der Niederlande betonte stattdessen die Menschenwürde und die Menschenrechte von allen Flüchtlingen und entgegnete, dass „das Flüchtlingsproblem nicht kurz vor einer endgültigen Lösung stehe, vor allem dann nicht, wenn Verantwortung als weltweit, wie es sein sollte, und nicht willkürlich auf Europa beschränkt, akzeptiert würde.“

Die [Delegierte Indiens](#) widersprach auch vehement der europäischen Einseitigkeit, betonte die Bedarfe von Flüchtlingen in Indien und kritisierte: „Die Vereinten Nationen sollten versuchen, nicht nur besonderen Teilen der Weltbevölkerung zu helfen, sondern allen notleidenden Menschen überall. Leid kenne keine rassischen oder politischen Grenzen; es sei für alle gleich.“ Sie hob hervor, dass das Problem nur gelöst werden könne, wenn die Regierungen „humanitäre Gefühle“ nicht nur ausdrückten, sondern auch verfolgten und wenn „die Vereinten Nationen die gleiche Sorge für alle Menschen hätten, unabhängig von Rasse.“

Solche Argumente verdeutlichen die Irritationen, die durch die europäische Schwerpunktsetzung aufkamen. Die intensiven Debatten in der Generalversammlung zeigten Wirkung: Sie nahm die Flüchtlingsdefinition ohne Bezug zu Europa in [Resolution 429\(V\)](#) mit [41 Stimmen zu 5 Ablehnungen und 10 Enthaltungen](#) an.

Trotz dieser Mehrheitsentscheidung adressierten die Teilnehmenden der Konferenz das Thema wieder. Dies lag nicht vorrangig an den Nicht-Mitgliedsstaaten, die UN-internen Debatten nicht beiwohnen konnten, sondern wurde generell von einigen UN-Mitgliedern forciert, insbesondere mächtigen Staaten wie den USA und Frankreich. Von den 26 stimmberechtigten Staaten auf der Konferenz sprachen sich 13 für eine universelle Definition aus, 10 für eine auf Europa limitierte und 3 äußerten keine eindeutige Tendenz.

Zu den Unterstützenden einer limitierten Flüchtlingsdefinition gehörten u.a. Frankreich, Italien, die USA, Australien, Venezuela und Kolumbien. Sie verfolgten unterschiedliche politische Interessen und wollten Flüchtlinge in Europa privilegieren. Einige fanden es unpraktisch oder „[unrealistisch](#)“ (vgl. auch [hier](#)), eine Konvention für alle Flüchtlinge weltweit zu erlassen. [Frankreich und Italien](#) betonten ferner, dass nur europäische Staaten bereit waren, die Konvention zu unterzeichnen, und warnten vor den „Problemen“, die auf westliche Staaten zukämen, wenn Flüchtlinge aus Indien, dem Nahen Osten oder anderen Regionen zukünftig Zuflucht suchen würden. Bedeutend ist, dass die Staaten nur höchst selten über die anhaltend schwierigen Verhältnisse vieler Flüchtlinge in Europa sprachen, um diesen regionalen Fokus zu legitimieren; stattdessen spiegelten die Delegationen vor allem die Interessen der Staaten.

Staaten wie Ägypten, Irak, Belgien, Kanada, die Niederlande und Dänemark widersetzten sich und unterstützten die universelle Definition. Sie betonten in ähnlicher Weise die gleichen Bedarfe und humanitäre Relevanz von Flüchtlingen weltweit. Der [Delegierte Iraks](#) sagte etwa, er sei „sowohl überrascht als auch beschämt“ von den Argumente einiger Delegationen, da er dachte, „die Konvention solle für alle Flüchtlinge ohne Unterschied gelten.“ Der [Delegierte Ägyptens](#) betonte: „Bestimmten Kategorien von Flüchtlingen die Vorteile der Konvention vorzuenthalten, hieße, eine Klasse von Menschen zu schaffen, die überhaupt keinen Schutz genießen würde.“ Das Vereinigte Königreich unterstützte auch die universelle Definition, äußerte indes wirtschaftliche Interessen.

Diese kontroversen Debatten belegen, dass alle teilnehmenden Staaten von Flüchtlingen weltweit wussten, aber einige Staaten trotzdem am Fokus auf Europa festhielten. Dies erinnert an die postkoloniale Gegenüberstellung „the West and the Rest“ – bzw. vielmehr „der Westen“ über „dem Rest“. Als strategischer Schachzug bemühten sich manche Staaten also um die Besserstellung von europäischen Flüchtlingen, wodurch sie gleichwohl ‚andere‘ Flüchtlinge und Regionen bewusst marginalisierten und ignoriert. Damit machten die Staaten die ‚anderen‘ Flüchtlinge weniger oder sogar irrelevant für die Schaffung der Konvention und folglich des internationalen Flüchtlingsrechts.

Die Konferenzteilnehmenden stimmten letztlich für eine Flüchtlingsdefinition, die zwischen Ereignissen unterscheidet, die [„in Europa“ und „in Europa oder anderswo“ jeweils vor dem 1. Januar 1951](#) eingetreten waren. Während einige Forschende diese Option möglicherweise als Kompromiss verstehen, sehe ich sie als Zeichen, dass mächtige Staaten ihre Interessen erfolgreich verteidigten. Die Formulierung reflektiert die strukturelle und strategische Unterordnung von Flüchtlingen in Regionen außerhalb Europas und positioniert [„\(West-\)Europa als Zentrum der Welt, während der ‚Rest‘ nur ‚anderswo‘ ist.“](#)

Damals... und heute?

Die politischen Debatten zur Gründung der Genfer Flüchtlingskonvention verdeutlichen, wie wichtig es ist, die globalen Machtgefälle – über westliche Spannungen hinaus – (erneut) zu betrachten. Die Debatten belegen, dass der Fokus auf europäische Flüchtlinge in der Konvention nicht „einfach so“ durch die damaligen Bedingungen aufkam, sondern höchst umstritten war. Einigen mächtigen Delegationen gelang es trotz starker Gegenpositionen, den Fokus in die Konvention einzuschreiben; sie privilegierten damit absichtlich einige – und vernachlässigten ‚Andere‘. Im [Artikel](#) argumentiere ich, dass die Konferenzdebatten die Gründung der Konvention „kolonial-ignorant“ machten – augenscheinlich nicht, weil Delegierte kein Wissen über Flucht und Flüchtlinge „anderswo“ hatten, sondern gegensätzlich, weil sie sie bewusst und strategisch ignorierten und somit irrelevant machten.

Und heute? Meine Forschung konzentriert sich auf die Anfänge der Konvention und die Ergebnisse bedeuten nicht dringend, dass die Marginalisierung noch heute gleichermaßen anhält. [Odhiambo Abuya](#) zeichnet indes Zusammenhänge zwischen Fluchtbewegungen und Kolonialismus nach und betont: „Kolonialismus manifestiert sich in der westlichen Vision des internationalen Flüchtlingsrechts, die auf Ideen und Strukturen beruht, die im Interesse westlicher Nationen und gegen Interessen der Entwicklungsländer und Flüchtlinge arbeiten.“ Zudem untersucht [Mayblin](#) die kolonialen Verstrickungen der Flüchtlingspolitik, [Nyanduga](#) die Einflüsse von Kolonialismus auf die 1969 OAU Flüchtlingskonvention und [Juss](#) postkoloniale Linien im System der Dublin-II-Verordnung. Einige Forschende eruieren darüber hinaus lokale Bedingungen, darunter [Sen](#) und [Kaur](#) über Flüchtlinge in Indien nach der Teilung, [Peterson](#) über variierende Behandlungen von Flüchtlingsgruppen in China, [Lingelbach](#) über Flüchtlinge des Zweiten Weltkriegs in britischen Kolonialgebieten, [Brankamp und Daley](#) über Migrant*innen und Flüchtlinge, Kontrollpolitiken und Verbindungen zu Kolonialität in Kenia und Tansania, sowie [Gatrell](#) über die globale Herstellung des Flüchtlings. Dennoch bleiben viele Fragen offen. Um vergangene und aktuelle Entwicklungen besser zu verstehen, bedarf es weitere Forschungen über die Politisierung des internationalen Flüchtlingsrechts und ihre Auswirkungen – allen voran aus (post)kolonialen Perspektiven.

**Alle im Text genannten Zitate wurden von der Autorin ins Deutsche übersetzt.*

Dieser Beitrag ist auch auf Englisch erschienen und ist Teil der Reihe „[70 Jahre UNHCR und Genfer Flüchtlingskonvention: Globale Entwicklungen](#)“, die gemeinsam durch den [Völkerrechtsblog](#) und den [FluchtforschungsBlog](#) herausgegeben wird.

